نحو قانون جديد للانتخابات القومية

عوض السيد الكرسني

Abstract: The objective of this paper is to introduce a new election act as an alternative to the 2008 one. The experience of the 2010 national elections disclosed procedural irregularities that must be revised and amended to guarantee genuine participation and representation. The previous election acts and systems caused alienation of many political forces from the political game and led to their tedious search for alternatives to secure their participation. The 2010 national elections succeeded in spite of the difficulties of implementing the newly introduced mixed system with its different tiers of voting and the disputes among political parties and between them and NEC. This is because there was a will among the people. But it is quite clear that reform of the present act is a necessity. The paper recommends continuity of the mixed system, increasing its percentage, preserving women's positive discrimination, promulgating a separate act for states, and that States Legislations are to enact and approve an election act for localities provided the approval of the House of States.

كلمات مفتاحية: قانون الانتخابات – التمثيل النسبي – إصلاح – النظام الانتخابي.

١. المقدمة

تحدد طبيعة النظام السياسي درجة التنافس بين القوى السياسية ودرجة المشاركة في هذا النظام. وتؤثر طبيعة النظام في إنتاجية القيم والسلع، ومستويات السلع السياسية برمتها، مستوى العملية ومستوى السياسة العامة. وإذا نظرنا إلى مستوى السياسة العامة (الجدول رقم ١) نجد أن الرفاهية والأمن والحرية تشكل أهم أصناف السلع المنتجة وأنواعها، والتي لابد لأي نظام سياسي أن ينصرف لإنتاجها وتوزيعها بين المواطنين وفقاً لمخططات الحزب أو الأحزاب الحاكمة لنيل التأييد اللازم

للسياسات والبرامج المتفق عليها. ويكتسب إنتاج السلع والقيم السياسية أهمية في ظروف الدول التي لم تتحدد فيها بعد ماهية النظام السياسي المناسب لتحقيق الاستقرار.

الجدول رقم (١):

إنتاجية النظم السياسية في مستوى السياسة العامة

مستوى السلع السياسية	أنواع وأصناف السلع	المحتوى وأمثلة
	– الرفاهية	– متوسط النمو للفرد، حجم ونوعية وجود الخدمات الصحية والاجتماعية الضمانية، عدالة ومساواة المجتمع.
مستوى السياسة العامة	– الأمن	– سلامة الأشخاص والملكية، النظام العام والأمن القومى.
	– الحرية	– الحرية من التعليمات واللوائح، حماية الجوانب الشخصية، واحترام استقلالية الأفراد والجماعات والدول الأخرى.

المصدر: جبرائيل الموند، بنجام بويل وروبرت مندت، السياسة المقارنة إطار نظري، نقله إلى العربية د.محمد زاهي بشير المغيربى، منشورات جامعة قار يونس، بنغازى، ١٩٩٦، ص ٣٢٥ (بتصرف).

لقد اخترنا مستوى السياسة العامة كمدخل لمناقشة الانتخابات لأنها تؤثر في مستوى ونوع النظام ومستوى العملية السياسية من حيث درجة وإمكانية الحفاظ على النظام وتكيُّفه والمشاركة في المدخلات السياسية. ويشير كاظم هاشم نعمة إلى أن:

المشاركة معيار يمكن قياسه، ولكن ليس من الصائب أن تعد المشاركة بأعداد عالية يعني أن التنافسية واقعة بين القوى السياسية. فقد تكون الأعداد الكبيرة المشاركة هي في نظام يقوم على الحزب الواحد. وفي حالات أخرى، حيث يأخذ النظام بالتنافس بين أعداد من الأحزاب، قد لا تكون الأعداد المشاركة في التنافس عالية. ففي بعض الدول النامية وفي الدول الشيوعية السابقة كانت الأعداد المشاركة كبيرة في الوقت الذي يكون فيه النظام في الدول النامية ديكتاتورياً أو عسكرياً.[١]

مما يعني أن المشاركة أمر ضروري، ولكنها ليست كافية. فهنالك معيار التعبئة ونهجها، حيث أنها تلعب دوراً مباشراً في استراتيجيات إنتاج وتوزيع السلع السياسية من ناحية المدخلات (للتعامل مع احتمالات مشاركة المواطنين على نطاق واسع). وأحد الاستراتيجات الرئيسية في هذا المجال هي بناء "حزب تسلطي واحد لاحتواء وتوجيه وتعبئة المواطنين تحت سيطرة الحكومة، أما الإستراتيجية الأخرى، فهى السماح بوجود الأحزاب التنافسية التي تقوم بتعبئة المواطنين خلف زعماء يمثلون ويعبرون عن سلع واستراتيجيات مختلفة. ونحن نشير إلى النوع الأول من الإستراتيجيات على أنها إستراتيجيات تسلطية، وإلى النوع الثاني على أنها إستراتيجيات ديمقراطية".[٢] ما يهمنا في هذا المقام هو التحولات التي حدثت في المستعمرات السابقة التي تراوحت نظمها ما بين تقليدية جديدة، أو شعبوية ديمقراطية أو تسلطية نتيجة للتحالف بين جماعات من الضباط وجماعات مصلحة حضرية أو نخب إثنية أو نتيجة لاتفاقات إنهاء حروب أهلية.

(١) كاظم هاشم نعمة (١٩٩٨): في السياسة المقارنة – المداخل النظرية، بنغازي: تالة للطباعة والنشر، ص ١٠٨.

(٢) جبرائيل الموند، بنجام بويل وروبرت مندت (١٩٩٦): السياسة المقارنة إطار نظري، نقله إلى العربية د. محمد زاهي بشير المغيربى، بنغازي، منشورات جامعة قار يونس، ص ٣٢٥ (بتصرف).

بالضرورة تتأثر قرارات السياسة العامة بطبيعة النخب الحاكمة. ودرجة التنافس السلمي أو التعاون أو الصراع بين النخب التقليدية أو الأخرى الانتقالية يحدد مدى استقرار أو عدم استقرار النظام السياسي. وهذا النظام ، كما نعلم، هو "أحد المجموعات المهمة من المؤسسات الاجتماعية، ومهمته وضع وتنفيذ الأهداف الجماعية والكلية للمجتمع أو لجماعة داخل المجتمع. وعادة ما يتم تعزيز قرارات النظام السياسي بالقسر الشرعي والطاعة قد يتم فرضها فرضاً".[٣] ويرى د. حامد ربيع أن عناصر النظام السياسي تتضمن:

١- مثالاً أعلى تسعى الجماعة إلى تحقيقه.
٢- أسساً وضعية يقوم عليها التسيير الفعلي لتلك الجماعة.
٣- رابطة سياسية تحدد العلاقة بين السلطة السياسية وعضو الجماعة.
٤- صفة ديناميكية للعلاقة بين الحاكم والمحكومين تدور حول الواقع الفعلي.[٤]

يقول هنتنغتون: "لقد برزت المؤسسات السياسية ونمت في بنيتها ووظائفها وإجراءاتها وأدوارها في النظام السياسي مع المساعي الرامية إلى السيطرة على التفاعلات والاختلافات بين القوى الاجتماعية وإيجاد حلول لها".[٥] إن نمو المؤسسات السياسية وتميز الوظيفة السياسية جعل من الانتخابات "أداة لإدارة الصراع في المجتمع بأسلوب متحضر وسلمي وهي الأسلوب الأمثل للتبادل السلمي للسلطة".[٦]

(٣) المصدر السابق ، ص ٢٣.

(٤) وردت في: رشاد عبد الغفار (١٩٩٣): قضايا نظرية في السياسة المقارنة، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٣ ، ص ٣٩.

(٥) صموئيل هنتنغتون (١٩٩٣): النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، لندن: دار الساقى، ص ٢١.

(٦) مختار الأصم (٢٠٠٧): "النظم الانتخابية" ، ورقة غير منشورة.

وهذا المقال يرمي إلى دراسة تطبيق قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨، خاصة وهو يحمل نظاماً انتخابياً جديداً لم يجربه السودان من قبل. ويخلص المقال إلى التوصية بتطبيق نظام انتخابي يحافظ على مقومات النظام المختلط الجديد، ويحاول معالجة السلبيات التي ظهرت في انتخابات سنة ٢٠١٠.

٢. الانتخابات في السودان

تعود بدايات التجربة الانتخابية في السودان إلى سنة ١٩٤٣ عندما قامت الإدارة الاستعمارية بتعيين المجلس الاستشاري لشمال السودان كخطوة أولى في طريق التدرج الدستوري لمنح الحكم الذاتي، كما حدث في الهند وبعض المستعمرات البريطانية في غرب أفريقيا. ومن الملاحظ أن تجربة السودان في الانتخابات نمت وترعرعت في وسط بيئة دولية وإقليمية متغيرة لا يحكمها الإرث الفيكتوري للديمقراطية بتجربتها البريطانية التي نمت وترعرعت تدريجياً زهاء ثلاثة قرون وفق أفق وفلسفة محافظة تؤمن بالتغيير التدريجي الهادئ عبر حقب طويلة وليس عبر ثورة أو طفرة فجائية. فهنالك عوامل خارجية أثرت في التجربة السودانية، نذكر منها:

أولاً: من الواضح أن الحرب العالمية الثانية قد أضعفت دور الرأسمالية الصناعية في غرب أوروبا، خاصة المملكة المتحدة، مما جعل حكوماتها – حكومة الحرب الائتلافية وحكومة حزب العمال بعد انتخابات عام ١٩٤٦ عقب الحرب – تلجأ إلى توسيع قاعدة تحالفاتها داخلياً وخارجياً في المستعمرات بجذب قوى جديدة تجلت في بداية مشاريع التطور الدستوري والحكم الذاتي في المستعمرات.

ثانياً: بروز دور جماعات المصلحة والضغط والعلم في تشكيل الثقافة السياسية، مما أدى إلى المطالبة بتمثيل مصالح هذه الجماعات وقوى الضغط لزيادة مشاركتها في صنع السياسة العامة، وإلى انتشار تبني نماذج "الشراكة" و"الديمقراطيات الشعبية"

في الإصلاح البرلماني والانتخابي في بعض دول غرب أوروبا خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي.

ثالثاً: أدّى التحول من نموذج الدولة المركزية البسيطة الموحدة إلى نماذج لامركزية (فى إطار الدولة الموحدة أو إلى شكل جديد مركب) إلى ظهور ترتيبات تمثيلية جديدة تخالف الأنموذج الديمقراطي الغربي التقليدي.

الصندوق رقم (١)

إن أولى سمات التجربة الانتخابية في السودان أنها جاءت في فترة تحول وانتقال عالمي تميزت بانحسار النموذج القديم للديمقراطية وظهور أشكال جديدة عبرت عن واقع جديد، مما جعل التجربة تتأثر بتداخل مراحل بناء المؤسسات السياسية داخلياً وتنتقل من شكل لأخر في محاولة المواءمة والتوفيق بين النظم الانتخابية في إطار الصراع الداخلي بين القوى السياسية، خاصة بين النخب التقليدية والانتقالية.

تم إجراء أربعة انتخابات في عهود الحكم الحزبي (١٩٥٨، ١٩٦٥، ١٩٦٨ و١٩٨٦). ومن الملاحظ صدور قانون انتخابات جديد في كل من هذه الانتخابات. كما أثير جدل كثيف حول التدخلات الإدارية لصالح الأحزاب الحاكمة بزيادة الدوائر الانتخابية أو إعادة رسم حدودها. ففي انتخابات سنة ١٩٥٨ تم زيادة الدوائر في المديريات الشمالية مقارنة بانتخابات سنة ١٩٥٣ (الجدول رقم ٢). وكذلك الحال في انتخابات سنة ١٩٨٦ التي صاحبها هجوم كثيف على قانون الانتخابات وبعض التدابير الإدارية التي صاحبت الاقتراع. وطالت الاتهامات بالتواطوء مع حزب معيَّن بعض كبار مسؤولي وإداريي لجنة الانتخابات. ومن الواضح أن تقسيم مقاعد

الخريجين على أساس المديريات وحرية تسجيل الناخب في دول المهجر للاقتراع في أي مديرية يريد جاء لصالح حزب معيَّن رغم عدم تمتعه بالأغلبية وسط مجموع الخريجين.

الجدول رقم (٢):

زيادة عدد الدوائر الانتخابية في المديريات الشمالية بين انتخابات ١٩٥٣ و ١٩٥٨

المديرية	عدد الدوائر في عام ١٩٥٣	عدد الدوائر في عام ١٩٥٨	النسبة المئوية للزيادة	النفوذ السياسي في المديرية
الشمالية	٧	١٦	٪١٢٨	حزب الشعب الديمقراطي
كسلا	٨	١٦	٪١٠٠	حزب الشعب الديمقراطي + حزب الأمة
دارفور	١١	٢٢	٪١٠٠	حزب الأمة
النيل الازرق	١٨	٣٥	٪٩٤،٤	حزب الأمة + الحزب الوطني الاتحادي
كردفان	١٧	٢٩	٪٧٦،٦	الحزب الوطني الاتحادي + حزب الأمة
الخرطوم	٩	٩	٪٠	الحزب الوطني الاتحادي

المصدر: ورد الجدول في: عبد القادر يعقوب أحمد (١٩٩٦): المجالس النيابية وأثرها على النظام السياسي في السودان، رسالة ماجستير غير منشورة، شعبة العلوم السياسية، جامعة أمدرمان الإسلامية، أم درمان، ص٧٦.

إن غياب القانون أو اللجنة الدائمة للانتخابات، كما ذكرنا، وغياب سجل دائم للناخبين أدى إلى عدم الثقة في العملية الانتخابية وثارت الشكوك حول جدوى النظام الانتخابي القائم على النظام الفردي والأغلبية البسيطة في تمثيل القوى ذات الخصوصية الاجتماعية والثقافية، فزهد المواطنون في العملية الديمقراطية. ومن الملاحظ أن الإقبال على الاقتراع ظل متناقصاً في كل العهود عدا جولة الانتخاب التي تأتي عقب انتفاضات شعبية، مما ساهم في إضعاف النظام البرلماني عامة، وكشف عن ضعف النظام الانتخابي الذي تميز بمشاركة عدد كبير من الأحزاب الصغيرة والتجمعات المعبِّرة عن مصالح قوى فئوية وجهوية وعرقية حاولت إسماع صوتها ومطالبها من داخل قبة الجمعية التأسيسية (البرلمان). وقد أدركت هذه القوى أن نظام الانتخاب أو النظام الحزبي برمته لا يمكِّنها من تحقيق تطلعاتها في المشاركة في صنع السياسة العامة. إن عجز النظام الانتخابي عن استيعاب الطموحات الجهوية والإقليمية مهَّد لطغيان السياسة المحلية على السياسة القومية، وهو ما يعاني منه السودان الآن.

من الواضح أن استمرار نظام الانتخاب المباشر والأغلبية البسيطة أدى إلى عدم استطاعة القوى الجهوية والإقليمية من الحصول على مقاعد في البرلمان وفقاً لعدد أصوات المقترعين لصالحها. ويشير الجدول رقم (٣) إلى أن استخدام صيغة من صيغ التمثيل النسبي كان يمكن أن يحدث تعديلاً جذرياً في عدد المقاعد التي نالتها الأحزاب الثلاثة الأولى في الدوائر الجغرافية في انتخابات سنة ١٩٨٦. ناهيك عن أن تمثيل القوى الجهوية والإقليمية في وقت مبكر يساعد على تحقيق الاستقرار السياسي.

الجدول رقم (٣): مقاعد الثلاثة أحزاب الكبرى الحقيقية وفقاً للتمثيل النسبي (انتخابات سنة ١٩٨٦)

الحزب	المقاعد التي نالها الحزب	المقاعد الافتراضية وفقاً للتمثيل النسبي
الأمة	١٠٠	١٠٥
الاتحادي الديمقراطي	٦٣	٨٠
الجبهة الإسلامية القومية	٢٨	٥

المصدر : من إعداد الكاتب.

علماً بأن الأصوات التي حصلت عليها أحزاب الأمة، والاتحادي الديمقراطي، والجبهة الإسلامية القومية بلغت ١،٥٣١،٤٣٤ و١،٢١٦،١٦٦ و٧٣،٠٣٤ صوتاً على التوالي، "مما يدل على أن إتباع شكل من أشكال التمثيل النسبي أو أي نظام مختلط كان سيؤدي إلى ظهور أغلبية بسيطة تمكِّن الحزب الفائز من تشكيل حكومة أقلية أو بالائتلاف مع أحزاب صغيرة لا تؤثر برامجها على برنامج الحزب صاحب الأغلبية البسيطة في الجمعية التأسيسية).[٧]

إن الدروس والعبر المستفادة من تجارب الحكم الحزبي في مرحلة ما بعد تحقيق الاستقلال وإلى اتفاقية السلام الشامل في يناير ٢٠٠٥ يشير إليها الصندوق رقم ٢ :

(٧) عوض السيد الكرسني (٢٠٠٦)، "التجربة الانتخابية في السودان"، ورقة غير منشورة، الخرطوم.

الصندوق رقم (٢)

- إن ضعف الدولة السودانية وتقلبها في مرحلة ما بعد تحقيق الاستقلال بين الحكم الحزبي والعسكري كان أمراً طبيعياً لغياب الفلسفة الواضحة التي تنظر إلى مهام البناء في أنها تتم في إطار عالم تصطرع فيه الرؤى القديمة والحديثة.

- إن الدولة السودانية مطالبة بدمج مراحل البناء من تأسيس مؤسسات وتحقيق تفاعلها وتطورها لتلحق بركب المؤسسات العالمية في إطار من الصراع بين النخب التقليدية لبعضها البعض وبينها وبين النخب الانتقالية، مما طبع النظام السياسي بحالة من عدم الاستقرار. والخروج من هذه الحالة يتطلب بناء مؤسسات تشريعية تقوم على المشاركة في صنع السياسات العامة.

- من الواضح أن النظام الانتخابي المطبق من نيل الاستقلال إلى عام ٢٠٠٥ هو العامل الأساسي في اغتراب كثير من القوى السياسية والاجتماعية عن النظام السياسي وبحثها عن بدائل لتحقيق مشاركتها.

إن المناداة بتطبيق نظام انتخابي جديد ظلت هدفاً ومطلباً شعبياً وقت الانتفاضات الشعبية في السنوات ١٩٦٤ و١٩٨٥. وتكمن أهمية تغيير النظام الانتخابي، كما يقول مختار الأصم، في أنه:

لابد أن نضع نصب الأعين أن نتائج الانتخابات تختلف باختلاف وتغيير النظام الانتخابي. فلو ظلت هيئة الناخبين ثابتة ولكنّا غيرنا النظام الانتخابي من نظام الدائرة بالانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة مثلاً ينتج عنه برلمان يختلف في عضويته عما إذا طبقنا نظام الدائرة بالأغلبية المطلقة، ونظام الدورتين. وكذلك تتغير وتتبدل عضوية البرلمان إذا ما طبقنا نظام التمثيل النسبي حتى ولو ظلت هيئة الناخبين ثابتة.[٨]

(٨) مختار الأصم، مصدر سابق.

حاولت كل الحكومات العسكرية التي حكمت السودان لأكثر من أربعة عقود تطبيق نظام انتخابي جديد يجمع بين نظامي المباشر الفردي ذي الأغلبية البسيطة والنظام غير المباشر القائم على الكليات الانتخابية والتعيين...إلخ. ولكن هذه التعديلات و"الترقيعات" للنظام الانتخابي لم يكن لها دور يذكر في إصلاح النظام الانتخابي (الصندوق رقم ٣).

الصندوق رقم (٣)

من الواضح أن الانتخابات في ظل عهود الحكم العسكري تتميز بالاعتماد الكبير على الانتخاب غير المباشر لحشد المؤيدين والأنصار، وعلى عكس تجربتي الجمعية التشريعية والمجلس المركزي القائمة على تجميع المصالح والتعبير عنها (التكنوقراط والغرفة التجارية) لم يمثل هذا الانتخاب الخاص تعبيراً عن مصالح خاصة أو مساهمة في صنع السياسة العامة أو أي فعل يخالف مصالح الانقلابيين. بجانب إهمال هذا الانتخاب الخاص غير المباشر لمصالح أقليات عرقية ومجموعات ثقافية واجتماعية واقتصادية بدأت تعبر عن نفسها من خلال تجمعات وأحزاب جهوية وعرقية أولاً بالعزوف عن المشاركة الضعيفة في النظام السياسي أو بحمل السلاح ضده.

من الطبيعي، وفي ظل الفشل الدائم والحلقة الجهنمية المتكررة (حكم حزبي – انقلاب عسكري – انتفاضة شعبية، إلخ)، أن يشكل البحث عن نظام أمثل للانتخابات همّاً متواصلاً للقوى السياسية والاجتماعية، وذلك وصولاً للاستقرار والقضاء على بؤر التوتر والحروب الأهلية عبر إعلاء شأن المشاركة الواسعة. كما أن النظام الانتخابي الأمثل يساعد على بناء أحزاب حقيقية تقوم بدورها، ولا يحكمها عامل الانقسامات لأسباب شخصية.

٣. قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨

جاء قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨ كأحد استحقاقات اتفاقية السلام الشامل لسنة ٢٠٠٥. وكمدخل لدراسة قانون الانتخابات لابد من معرفة الرؤى التي تقوم عليها الاتفاقية، والتي يمكن تلخيصها في أمرين:

١- الحفاظ على أغلبية المواقع السياسية لشريكي الاتفاقية والاستئثار بنصيب الأسد من الموارد المالية والثروة القومية. وهذا أمر بديهي في تسويات الحروب الأهلية.

٢- بناء نظام سياسي جديد ومؤقت لمدة ست سنوات وفقاً للمادة ٢٢٦ (٩) من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥.

شكل هذان الأمران طبيعة الدولة الجديدة، فهي

دولة تعبِّر عن طبيعة هشة تتأرجح بين الفدرالية والكونفدرالية، وهي دولة سلطانية أشبه بدولة تحت الوصاية من ناحية الضمانات الدولية، وهي أنموذج جديد للدولة الريعية في أفريقيا، ويشكِّل مؤتمر كمبالا في نوفمبر ٢٠٠٢ الذي ضم بعض شركاء الحركة الشعبية في ما يعرف بالمناطق المهمشة أصدق تعبير بأنها الدولة الريعية الجديدة التي لم يتوان المؤتمرون عن تقسيم حصص المناصب والدرجات في المهن والمؤسسات السياسية والاقتصادية جميعاً في صبر يحسدون عليه.[٩]

تضمن الدستور الانتقالى ذكراً لمواد كثيرة تفصل في أمور تتعلق بالعملية الانتخابية مثل المواد ٥٢-٥٥، و١٤١، و١٨٣(٣)، و٢١٦ و٢٢٠ (٢)، ولكن الدستور

(٩) عوض السيد الكرسني (٢٠٠٦)، "قسمة الثروة في النزاع السوداني"، في: السودان على مفترق الطرق بعد الحرب.. قبل السلام، سلسلة كتب المستقبل العربي (٥٠)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص٢٤٠.

صمت عن تحديد نوعية النظام الانتخابي. وربما يعود هذا إلى رغبة شريكي الاتفاقية في مساهمة الأحزاب والقوى السياسية المعارضة والمناصرة في تحديد ماهية النظام الانتخابي، كما حدث في مملكة إسبانيا بعد رحيل فرانكو، وفي شرق أوروبا بعد سقوط نظام الحزب الواحد في عام ١٩٩٠. وفي نيوزيلندا شكّل حزب العمال، بعد فوزه في انتخابات سنة ١٩٨٤، لجنة قومية للبحث عن قانون انتخابات بدلاً عن نظام الدائرة بالأغلبية البسيطة. وضعت اللجنة القومية مبادئ هادية للوصول إلى قانون ونظام انتخابي يحقق الآتى:

- العدالة بين الأحزاب المتنافسة.
- تمثيل فعال للأقليات والسكان الأصليين.
- تكامل سياسي في كافة أرجاء البلاد.
- تمثيل فعال لكافة مكونات المجتمع.
- مشاركة شعبية واسعة.
- اختيار حكومة قومية فعالة.
- برلمان فعال.
- فاعلية الأحزاب السياسية.
- الشرعية والقبول.[١٠]

هذه المبادئ الهادية وكثير غيرها طبعت خطوات الباحثين عن قانون ونظام للانتخابات يحمل المبادئ الهادية السابق ذكرها ويساهم في انفاذ اتفاقية السلام

(١٠) مختار الأصم، مصدر سابق.

الشامل من خلال الإعلاء من خصوصية الحالة السودانية المتميزة بالنزاع المستمر، ليس بين الشمال والجنوب فقط، وإنما التوفيق بين جميع أطراف النزاعات المختلفة. وهذا يعني أن قانون الانتخابات يجب أن يحقق الآتي:

- المشاركة الواسعة التي تقود ليس إلى الشراكة المنصفة بين الشريكين فقط، وإنما تتعداها إلى وفاق سياسي وإجماع وطني في إتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية وبناء نظام لامركزي حقيقي.
- نظام لامركزي، مالك لقراره وخياراته، يقوم على الحكم المحلي المفضي إلى بناء "ولايات السودان المتحدة".
- تحقيق شكل أفضل من التوازن في الاختصاصات والتنسيق بين مختلف مستويات الحكم، خاصة الاختصاصات المشتركة المتعلقة بإدارة الشؤون الاجتماعية والثقافية والاقتصادية.
- الاعتراف بأن الطابع الإثني الإقليمي من عوامل ثراء الدولة السودانية في ظل التطورات السياسية والاقتصادية في عالم اليوم، والتي ظهرت في ظل اضمحلال مفهوم السيادة في الدولة القطرية وظهور نوع جديد من الدولة يتميز بالإقليمية. وهو نمط من الدول يقوم على التكامل الذي يمكن أن يتم في فضاء منطقة معيَّنة من الدولة مع منطقة معيَّنة في دولة أخرى. هذا التكامل سيؤدي إلى تحويل التسوية السياسية في اتفاقية السلام الشامل إلى وحدة مستدامة تحت نظام لامركزي كونفدرالي أو فدرالي.

إن الالتزام بالموجِّهات السابقة يعني بالضرورة بناء نظام انتخابي جديد يخالف نظام الدائرة الفردي المباشر ذي الأغلبية البسيطة، ويعالج سلبيات الانتخاب الخاص غير المباشر الذي طبقته حكومتا مايو والإنقاذ العسكرية المنشأ. ولذلك جاء قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨ يحمل السمات التالية:

١- إنشاء مفوضية قومية للانتخابات وتنظيم مهامها (المادة ١٤١ من الدستور الانتقالي)، وتكون مدتها ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة من قبل رئاسة الجمهورية – المادة ٣ من قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨ (ونشير إليه فيما بعد بقانون الانتخابات).

٢- وجود سجل دائم للناخبين داخل السودان وخارجه، وتتم مراجعته مرة واحدة في العام أو قبل ثلاثة أشهر من موعد الانتخابات أو الاستفتاء – المادة ٢٣ من قانون الانتخابات.

٣- نظام انتخاب جديد لانتخاب الهيئة التشريعية القومية والمجالس التشريعية بالولايات، ٦٠٪ لتمثيل الدوائر الجغرافية و٤٠٪ على أساس التمثيل النسبي على مستوى الولاية عبر قوائم حزبية منفصلة ومغلقة (٢٥٪ نساء و١٥٪ من قوائم حزبية) – المواد ٢٩ – ٣٣ من قانون الانتخابات.

٤- تكون النسبة المؤهلة للحصول على مقعد في المجالس التشريعية هي حصول القائمة على عدد أصوات لا يقل عن ٤٪ من مجموع أصوات الناخبين الصحيحة – المادة ٣٣(٤) من قانون الانتخابات.

٥- المساهمة المالية التي قد تقدمها الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان وحكومات الولايات لكافة الأحزاب السياسية أو المرشحين تكون بقدر متساوٍ – المادة ٦٧ (٢-ج) من قانون الانتخابات.

٦- الاحتواء على مواد حول الممارسات الفاسدة وغير القانونية والمخالفات الانتخابية – المواد ٨٧ – ١٠٢ من قانون الانتخابات. وقد لاقى وضع الممارسات الفاسدة كجزء من القانون هجوماً كثيفاً من الخبراء والقوى السياسية، ولكن كان لابد من اللجوء لمثل هذه الترتيبات وجعلها جزءً من القانون، وليس اللوائح، منعاً للخلاف

والنزاع بين الشريكين من جهة، وبين المؤتمر الوطني ومعظم القوى السياسية من جهة أخرى. ورغم هذه التحوطات إلا أن الانتخابات القومية لسنة ٢٠١٠ تميَّزت بكثرة الخلافات المتبادلة بين القوى السياسية من جهة والمفوضية القومية للانتخابات من جهة أخرى.

٤. الانتخابات القومية لسنة ٢٠١٠

شكَّل تبنِّي النظام الانتخابي المختلط تحدياً كبيراً للمفوضية القومية للانتخابات، وذلك لتعدد مستويات الاقتراع التي كان هنالك تخوف كبير من عدم استيعاب الناخب لها لتفشي الأمية، ثم العدد الكبير من مراكز التسجيل والاقتراع، وكبر مساحة بعض الدوائر الجغرافية وطولها وعرضها، وضعف التدريب، وغيرها من المعوقات. بجانب العدد الكبير من المرشحين على كافة المستويات:

- ١٢ مرشحاً لرئاسة الجمهورية (انخفض العدد إلى ثمانية).
- ١٨٣ مرشحاً لمنصب الوالي في ٢٥ ولاية.
- ٤٥٥٣ مرشحاً لدوائر المجلس الوطني.
- ٨٢٤ مرشحاً لدوائر مجلس تشريعي الجنوب.
- ١٠،٧٢٧ مرشحاً لدوائر المجالس التشريعية الولائية.

من بين ١٦،٠٠٠ مرشح كان هنالك ١،٤٠٠ مرشح مستقل، ويمثل المرشحون ٧٢ حزباً تنافست لنيل ثقة ١٦،٣٣٦،١٥٣ ناخباً، في الشمال (١١،٦٥٥،٥١٣) والجنوب (٤،٦٨٠،٦٥٠). هذا علماً بأن هنالك قرابة خمسة ملايين نازح لم يتمكنوا من التسجيل.

شهدت مرحلة الإعداد للانتخابات، بدءاً من رسم الدوائر اعتماداً على الإحصاء السكاني لسنة ٢٠٠٨، إثارة العديد من القضايا التي ساهمت في توتر الأجواء، وسنتناول بعضها أدناه وعلى النحو التالي:

أ- ترسيم الدوائر:

أشارت تقارير معظم اللجان العليا للانتخابات بالولايات بأن القاسم الوطني المشار إليه في المادة ٣٥ من قانون الانتخابات لا يمكن العمل به في كثير من الحالات. ففي ولاية غرب دارفور "أثَّر عدم شمولية الإحصاء لكل المحليات على عدد الدوائر الجغرافية بالولاية. حيث أن عدد المحليات أكثر من عدد الدوائر القومية. فالمحليات عددها ١٥ محلية والدوائر عددها ٩ دوائر قومية. الأمر الذي جعل من الصعب المحافظة على حدود المحليات دون التداخل في المحليات والوحدات الإدارية في عملية إعداد الخرط".[١١] ويشير تقرير أولي عن سير الانتخابات في الولاية الشمالية إلى أن "محليات حلفا – دلقو – البرقيق الثلاثة تشكِّل دائرة جغرافية قومية واحدة بطول يبلغ حوالي ٤٠٠ كيلو متر، وقد كان طول الدائرة مثار نقاش واعتراض من بعض الأشخاص والأحزاب".[١٢] ويشير التقرير أيضاً إلى "عدد سكان محلية القولد (٧٩٧٤٥) والذي يقل عن القاسم الوطني، وكان لابد من إضافة وحدات إدارية كالغابة من محلية الدبة والقرى جنوب ارتدي في محلية دنقلا حتى يكتمل النصاب لتحديد دائرة قومية، مما أدى إلى تداخل الحدود الإدارية المطعون فيها، وأضاف بذلك أعباء جديدة للجنة الفنية بإعادة الترسيم".[١٣] ويعلق عثمان بشرى حميدة على هذا الموضوع بأن "اقتطاع جزء من محلية أو وحدة إدارية ما وضمه إلى أخرى حيث اقتضت الضرورة، خلق هزة في التركيبة الإدارية والقبلية، ولم يقابل بالرضاء في

(١١) اللجنة العليا للانتخابات بولاية غرب دارفور، تقرير مبدئي عن الانتخابات بولاية غرب دارفور، ٢٠١٠/٥/٨، ص ٢.

(١٢) اللجنة العليا للانتخابات بالولاية الشمالية، التقرير الأولي عن سير الانتخابات بالولاية الشمالية، ص ٣.

(١٣) المصدر السابق، ص ٣.

بعض المواقع إلا أن ذلك كانت له إيجابيات بخلق ولاء أشمل".[١٤] غير أن ما يسميه عثمان بشرى حميدة "ولاءاً أشمل" يصفه تقرير ولاية البحر الأحمر كما يلي: "ونظراً لصعوبة التعامل مع ما أورده التعداد فقد حدث تداخل لأحياء وقرى ليس هنالك عامل مشترك بينها، لا من حيث الموقع ولا من حيث التجانس الاجتماعى، وإنما تقيدت اللجنة بالأرقام الواردة في التعداد بنسبة ١٠٠٪".[١٥] ولكن يبدو أن البون شاسع بين الواقع على الأرض والأسس والضوابط والمعايير المعتمدة في تقسيم الدوائر الجغرافية، وهي على النحو التالي:

١. التوزيع السابق للدوائر الجغرافية للولاية.

٢. التغيرات الإدارية والجغرافية للولاية.

٣. الكثافة السكانية وفق التعداد السكاني.

٤. التجانس السكاني لمواطني الولاية مع مراعاة الحالات التي قد تحدث فيها صدامات أو احتكاكات قبلية أو جهوية.

٥. المعيار المحدد بواسطة المفوضية هو القاسم الانتخابي للدوائر الجغرافية (الولائية) والذي قدر ٦٠ ألف نسمة قابلاً للزيادة والنقصان بنسبة ١٥٪.[١٦]

ب- التدريب:

نسبة لعدم معرفة الناخب السوداني والقوى السياسية بما يعنيه النظام الانتخابي المختلط، فقد كان التدريب فرض عين وآلية هامة لضمان نجاح العملية الانتخابية المعقدة

(١٤) عثمان بشرى حميدة، التقرير الأولي لسير الانتخابات بولاية شمال كردفان، ٢/٥/٢٠١٠، ص ٣.

(١٥) اللجنة العليا لانتخابات ولاية البحر الأحمر، تقرير مبدئى عن سير العملية الانتخابية، ٦/٥/٢٠١٠، ص ٢.

(١٦) وردت في: اللجنة اللعليا للانتخابات بولاية النيل الأبيض، التقرير الختامى لولاية النيل الابيض – انتخابات السودان أبريل ٢٠١٠، ٨/٧/٢٠١٠، ص ٢.

ومتعددة المستويات. وكما يشير تقرير إحدى الولايات فإن هنالك "العمل المستمر الذي يهدف إلى رفع قدرات الناخبين، بجانب الاهتمام بالكوادر الحزبية لتطوير مفاهيمها ومقدرتها، ومن ثم تقوية البنيات الأساسية للحزب تظل هدفاً استراتيجياً في المرحلة المقبلة تحتمه ظروف الوهن الذي تعاني منه غالبية الأحزاب حالياً".(١٧) وقد بذل جهد كبير في تدريب اللجان العليا، موظفي التسجيل والاقتراع والمراقبين المحليين والقيادات الحزبية ووكلاء المرشحين وقيادات الشرطة العاملة في مجال تأمين الانتخاب. ويذكر تقرير اللجنة العليا للانتخابات بولاية سنار:

شارك ثماني من مؤسسات التدريب في تنفيذ برامج تدريبية حول توعية وتثقيف الناخب، نفذت تسعة عشر دورة تدريبية استهدفت منظمات المجتمع المدني المختلفة وقيادات الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، واستفاد منها ٥٨٠ (خمسمائة وثمانون) مشاركاً. كما نفذت أربع من المنظمات المحلية عدد ١١٩ (مائة وتسعة عشر) جلسة تنويرية بمدن وقرى الولاية استهدفت كافة المواطنين، واستفاد منها نحو ١٥،٠٠٠ (خمسة عشر ألف) مواطناً.(١٨)

يكتسب التدريب بمختلف أشكاله أهمية قصوى لدى القواعد، خاصة في بلد يعاني من ضعف وسائل الاتصال الجماهيري. ففي ولاية غرب دارفور ظهر للآلية الإعلامية "ضعف ومحدودية الأجهزة الإعلامية الجماهيرية، الإذاعة والتلفزيون، حيث تغطي الإذاعة دائرة نصف قطرها ٥٠ كلم، وتعاني من مشكلات في التحويل

(١٧) اللجنة العليا للانتخابات بولاية نهر النيل، التقرير المبدئي عن الانتخابات ٢٠١٠ بالولاية، ٢٠١٠/٥/٢٢، ص ٨.

(١٨) اللجنة العليا للانتخابات بولاية سنار، التقرير الأولي عن العملية الانتخابية بولاية سنار، ٢٠١٠/٥/٤، ص ٥-٦.

والأجهزة، فيما ظلت إمكانيات تلفزيون الولاية ضعيفة جداً ومتوقفة عن العمل".[١٩] وأورد تقرير الولاية الشمالية في هذا الصدد: "وهنا علينا أن نشير إلى أن بعض مناطق الولاية تعتبر مناطق ظل لا يصلها البث الإذاعي والتلفزيوني، مما أثر سلباً على الحملة الانتخابية للمرشحين الذين يقعون في دائرة هذه المناطق. وكان مفترضاً وقبل بداية الحملة الانتخابية أن يتم مسح شامل لكل ولايات السودان للوقوف على مثل هذه السلبيات ومعالجتها قبل بداية الحملة".[٢٠]

هنالك جوانب سلبية في عملية التدريب، إذ يذكر تقرير ولاية النيل الأزرق:

... مع انتشار عدد من مراكز التدريب والمنظمات المحلية في التثقيف والتدريب في المحليات المختلفة، وساعدوا كثيراً في رفع الوعي الانتخابي وخاصة الاقتراع. أما الشركات التي تعاقدت معها المفوضية وأرسلتها لنا فإننا نؤكد أن هذا المنهج كان بعيداً تماماً عن أن يكون له أي أثر إيجابي على عملية رفع الوعي أو التثقيف. حيث كانت المراكز ترسل مندوباً عنها قبل يوم واحد، وتتم الدعوة لجهات لا علاقة لها بتثقيف الناخب، وكان كل همهم الحصول على شهادة بما أدوه بغرض الحصول على مستحقاتهم المالية، ولمسنا منهم فقط حرصهم على إكمال اليوم دون التصاق حميم بجوهر المسألة ونتائجها.[٢١]

ونرى صدى هذه السلبيات في الحملات الإعلامية التي تناولت الجانب المالي من عملية التدريب والتثقيف المدني، والتي تحولت إلى الهجوم على من أخذ ماذا؟

(١٩) اللجنة العليا للانتخابات بولاية غرب دارفور، مصدر سابق، ص ٨.

(٢٠) اللجنة العليا للانتخابات بالولاية الشمالية، مصدر سابق، ص ١٣.

(٢١) اللجنة العليا للانتخابات بولاية النيل الأزرق، تقرير حول العملية الانتخابية منذ بداياتها الأولى وحتى إعلان النتائج، ١٣/٥/٢٠١٠، ص ٦ – ٧.

دون التعرض "لجوهر المسألة ونتائجها". كما لابد من الإشادة بالمنشورات والكتيبات والإصدارات التي أعدتها المفوضية القومية للانتخابات؛ فقد ساهمت في إنقاذ الوضع، ورفعت مستوى التدريب والتثقيف المدني لدى جمهرة العاملين في الانتخابات. وهذا الدور لمفوضية الانتخابات لابد أن يتواصل لرفع مستوى الوعي الانتخابي والتثقيف المدني وفقاً للتجارب العالمية في هذا المضمار.

ج- شهادات اللجان الشعبية:

وهي الأخرى قد نالت اهتماماً واسعاً وأضحت مجالاً للاتهامات المتبادلة بين حزب المؤتمر الوطني وبقية القوى السياسية رغم السند الواضح في المادة ٢٢ (٢- ب) من قانون الانتخابات (أن يكون لديه وثيقة إثبات شخصية أو شهادة معتمدة من اللجنة الشعبية أو من سلطات الإدارة الأهلية أو التقليدية حسبما يكون الحال). ولكن هذا السند القانوني مخالف للأعراف الجارية بالاستعانة بعرِّيف يرتضيه الجميع. ونورد ملاحظة اللجنة العليا للانتخابات بولاية النيل الأزرق حول الأمر:

يلاحظ أن شهادة اللجنة الشعبية كوثيقة ثبوتية أثارت الكثير من الجدل واللغط، وكان الرأي الغالب أنها غير مناسبة كوثيقة لإثبات شخصية حاملها. ونذكر أيضاً أن هذا الرأي وجد قبولاً كاملاً في ورشة العمل الأخيرة بفندق السلام روتانا، ولكن يبدو أن ورودها في القانون كان ملزماً في التعامل معها. ونعتقد بضرورة تعديل القانون لاستبعادها مع أن تكون الوثيقة الثبوتية (شهادة الجنسية – البطاقة الشخصية) أمراً ملزماً في المرحلة المقبلة).[٢٢]

(٢٢) نفس المصدر، ١٨.

د- الأمانة العامة:

رغم أن المادة ١٥ من قانون الانتخابات نصت على إنشاء أمانة عامة يرأسها أمين عام تختص بأداء العمل التنفيذي والإداري والمالي، إلا أن هذا الأمر لم يتم، مما سبب في تعطيل وتأخير الاتصالات بين المفوضية واللجان العليا للانتخابات، وتسبب في أخطاء كادت أن تنسف العملية الانتخابية برمتها. لقد أدى عدم وجود أمانة عامة - كما يرى تقرير اللجنة العليا للانتخابات بولاية البحر الأحمر - إلى أن "المكاتبات والإشارات والتوجيهات الواردة من المفوضية كانت من عدة قنوات، وكان يجب أن تكون القناة واحدة. مثل أن تصدر المنشورات والتوجيهات والتعليمات من الأمين العام وتتضمن نشاط كل الأقسام بالمفوضية".[٢٣]

إن ما ورد أعلاه من ملاحظات، سواء من الكاتب أو اللجان العليا للانتخابات بالولايات، لابد من دراسته والعمل به في أي محاولة للإصلاح الانتخابي. ولكن من إيجابيات التجربة الحراك الواسع الذي أحدثته في المجتمع السوداني من تدافع للترشيح والاقتراع، إذ أن المرشحات للمقاعد الجغرافية بلغ ٤٪ في الجنوب و٧٪ في الشمال، وهو يدل على تنامي الوعي وسط هذه الشريحة الهامة في المجتمع. إن هذا الحراك قد أكسب الشعب السوداني احترام شعوب وحكومات العالم ومنظماته الرسمية والأهلية.

٤-١. نتائج الاقتراع

قبل تحليل وتفسير نتائج الاقتراع لابد من استعراض النتائج – الجدولين رقم (٤) ورقم (٥).

(٢٣) اللجنة العليا للانتخابات بولاية البحر الأحمر، مصدر سابق، ص ٣.

الجدول رقم (٤):

مقارنة لعدد المقاعد والأصوات التي نالها أي حزب في الدوائر الجغرافية

الحزب/اللون السياسي	مقاعد الدوائر الجغرافية في المجلس الوطني	النسبة من إجمالى المقاعد الجغرافية ٪	عدد الأصوات	النسبة المئوية الإجمالية
المؤتمر الوطني	١٨٧	٦٩،٢٦٪	٤،٣٢٧،٢٧٣	٥١،٤٧٪
الحركة الشعبية لتحرير السودان	٥٦	٢٠،٧٤٪	١،٩٢٢،٢٣٢	٢٢،٨٦٪
مستقل	٤	١،٤٨٪	٥٨٢،٣٧٧	٦،٩٣٪
الحزب الاتحادي الديمقراطي	٤	١،٤٨٪	١٩٧،٣٦٨	٢،٣٥٪
حزب المؤتمر الشعبي	٠	٠،٠٠٪	٢١٧،١٢٢	٢،٥٨٪
حزب الأمة القومي	٢	٠،٧٤٪	١٥٣،٨٢٤	١،٨٣٪
الحزب الاتحادي الديمقراطي- الأصل	٢	٠،٧٤٪	٣٨٣،٤١٩	٤،٥٪
حزب الأمة الإصلاح والتنمية	٢	٠،٧٤٪	٧٢،٨٣٧	٠،٨٧٪
الحركة الشعبية لتحرير السودان- التغيير الديمقراطي	٢	٠،٧٤٪	٥٣،٨٩٨	٠،٦٤٪
الأخوان المسلمون	١	٠,٣٧٪	١٨،٦٣٨	٠،٢٢٪

حزب الأمة	١	٪٠،٣٧	٢٧،٨٨٣	٪٠،٣٣
حزب الأمة القيادة الجماعية	١	٪٠،٣٧	٢٠،٣١٨	٪٠،٢٤
أحزاب أخرى	٠	٪٠،٠٠	٤٣٠،٣١١	٪٥،١٢
المجموع الكلي	٢٦٢	٪٩٧،٠٣	٨،٤٠٧،٥٠٠	٪١٠٠

المصدر: وردت في تقرير منظمة Conflict Dynamics العالمية، استشراف المستقبل: خيارات الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب الاستفتاء، سلسلة الحكم وبناء السلام، النشرة الإعلامية رقم (٣)، سبتمبر ٢٠١٠، ص ٢٦.

الجدول رقم (٥):

نتائج الانتخابات في مقاعد الدوائر الجغرافية وقوائم التمثيل النسبي

الحزب/اللون السياسي	الدوائر الجغرافية	قائمة الأحزاب السياسية	قائمة المرأة	الإجمالي
المؤتمر الوطني	١٨٧	٥٠	٨٢	٣١٩
الحركة الشعبية لتحرير السودان	٥٦	١٧	٢٦	٩٩
مؤجل	٧			٧
حزب المؤتمر الشعبي		١	٣	٤
مستقل	٤			٤
الحزب الاتحادي الديمقراطي	٤			٤
حزب الأمة القومي	٢		١	٣
حزب الأمة الإصلاح والتنمية	٢			٢

الحزب الاتحادي الديمقراطي – الأصل	٢			٢
الحركة الشعبية لتحرير السودان– التغيير الديمقراطي	٢			٢
غير منشور	١			١
حزب الأمة	١			١
حزب الأمة القيادة	١			١
الأخوان المسلمون	١			١

المصدر: المصدر السابق، ص ٢٥.

لم يكن أكثر المتفائلين في دوائر شريكي الحكم يحلم بمثل هذا الفوز الساحق في الانتخابات (٩٢،٨٪ من جملة مقاعد المجلس الوطني). وقد لوحظ أن مقاعد المؤتمر الوطني في الدوائر الجغرافية (٦٩،٢٦٪ من المقاعد) تزيد كثيراً عن نسبة الأصوات التي نالها (٥١،٤٧٪). وعلى العكس فإن الحركة الشعبية لتحرير السودان نالت نسبة أصوات أعلى(٢٢،٨٦٪) من نسبة المقاعد التي أحرزتها (٢٠،٧٤٪). ومثل هذه النتائج مصاحبة دائماً للنظام الفردي ذي الأغلبية البسيطة الذي لا تختلف نتائجه عن كثير من التجارب العالمية. فمن "ناحية نظرية يمكن أن يخسر حزب جميع الدوائر، ولا يكون له أي ممثل في البرلمان، وتكون خسارته بفارق صوت واحد في كل الدوائر. وبالتالى قد يكون للحزب أكثر من ٤٠٪ من الأصوت ولا يكون له أي ممثل في البرلمان"،[٢٤] مما يؤدي إلى الغبن والخروج على قواعد اللعبة الديمقراطية. ويضيف أيمن أيوب: "قد يرى الخاسرون، في ظل بعض النظم الانتخابية، أنفسهم مجبرين على العمل خارج

(٢٤) مختار الأصم، مصدر سابق.

النظام، بما في ذلك اللجوء إلى وسائل غير ديمقراطية، وصدامية أو عنيفة، ما لم ينظر للنظام الانتخابي على أنه نظام عادل، وأن الإطار القانوني القائم قد يمكِّن المعارضة من الفوز في الانتخابات القادمة".[٢٥]

لقد نال الحزبان الشريكان عدد ٦,٢٤٩,٥٠٥ من جملة أصوات المقترعين الـ ٨,٤٠٧,٥٠٠ وبنسبة (٧٤،٣٣٪)، بينما نالت بقية القوى السياسية المشاركة في الانتخابات عدد ٢,٢٥٨,٠٠٥ من الأصوات بنسبة ٢٥,٦٧٪، وكان نصيبها ٧,٢٪ من جملة المقاعد. ومن سخرية الأقدار أنها أقل من نسبة ١٤٪ التي منحتها اتفاقية السلام الشامل لتمثيل الأحزاب الأخرى في المجلس الوطني. إن أنموذج الـ ٦٠٪ من الدوائر الجغرافية المخصصة في النظام الانتخابي قد هزمت الفكرة الجوهرية في اتفاقية السلام الشامل، وهي "إيجاد حل شامل يعالج التدهور الاقتصادي في السودان ويستبدل الحرب ليس بمجرد السلام، بل أيضاً العدالة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تحترم الحقوق الإنسانية والسياسية الأساسية لجميع الشعب السوداني".[٢٦] ليس هذه فقط، بل ذبحت العدالة والمساواة. ويشير تقرير إحدى المنظمات العالمية إلى أنه:

فيما يتعلق بالعدالة في نفوذ صنع القرار السياسي، نجد أنه وفقاً لإجراء صنع القرار بالأغلبية البسيطة الافتراضية (باستثناء أنواع القرارات التي حدد لها الدستور إجراءات أخرى لصنع القرار والتي لها حد أعلى)، فإن أي حزب أو تحالف من الأحزاب يفوز بنسبة تربو على ٥٠٪ من المقاعد (بافتراض انحراف محدود عن

(٢٥) أيمن أيوب (٢٠٠٦):، "النظم الانتخابية"، ورقة عمل غير منشورة، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الخرطوم.

(٢٦) بروتوكول مشاكوس، البند ١-٥-٢، مشاكوس ، كينيا، ٢٠٠٢/٧/٢٠.

تفضيلات التصويت الحزبية) فسيكون في وضع يمكِّنه من الهيمنة على صنع القرار في مجلس النواب بالمجلس التشريعي الوطني.[٢٧]

بالنسبة لقوائم التمثيل النسبي فقد حصد الشريكان ١٧٥ مقعد بنسبة ٩٧,٢٪، مع العلم بأن هنالك مجموعات نالت أكثر من ٤٪ من جملة الأصوات العامة ولم تحظ بأي مقعد، وهي المستقلون (٦,٩٣)، والحزب الاتحادي الديمقراطي (٤,٥٦٪). فالحزب الاتحادي الديمقراطي والمستقلون يستحقان بعض المقاعد في قوائم التمثيل النسبي. وربما رد قائل بأن قوائم التمثيل النسبي ولائية، ولكن هذا لا يعني الاستمرار في إعادة إنتاج أخطاء الماضي، والتي أدت إلى عزوف مجموعة من الأحزاب والتجمعات المعبِّرة عن قوى فئوية وجهوية وعرقية عن المشاركة في البرلمان والمؤسسات السياسية التي لا تمثل قضايا وطموحات هذه الفئات والتجمعات. إن إدخال نظام التمثيل النسبي لم يؤد إلى إصلاح النظام الانتخابي، وبالتالي النظام السياسي، وجعله أكثر انفتاحاً وممثلاً لقاعدة الناخبين؛ فالأمر يتطلب ضمانات. وقد قدمت عدة مقترحات في هذا الصدد، نذكر منها:

- إلغاء النسبة المؤهلة للمنافسة – المادة ٣٣(٤).
- تتحول انتخابات المجلس الوطني لنظام التمثيل النسبي الكامل لنظام القائمة المغلقة، ويكون التنافس على مستوى الولاية لضمان تمثيل الولاية في المجلس الوطني.
- دمج قوائم المرأة والأحزاب في قائمة واحدة على أن تكون هنالك مرشحة امرأة بين كل ثلاثة مرشحين متتالين. وهذا النظام يضمن الحفاظ على نسبة ٢٥٪ لتمثيل المرأة كما وردت في الدستور الانتقالي – المادة ٣٢(٢).

(٢٧) منظمة Conflıct Dynamıcs العالمية (٢٠١٠)، استشراف المستقبل: خيارات الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب الاستفتاء، سلسلة الحكم وبناء السلام، الوثيقة الإعلامية رقم (٣)، ص ٢٧.

إن هذه المقترحات وغيرها سنتعرض لها فيما بعد. فهي تساعد في بناء نظام انتخابي فعال في التعبير عن خيارات الناخبين أو تمثيلهم السياسي، ولها جدواها في إصلاح نظام التمثيل النسبي ليعبِّر عن الواقع في السودان.

هنالك أمر ثالث تجاهله السياسيون وخبراء القانون الدستوري ويتعلق بانتخابات المجالس التشريعية الولائية، إذ لم يحدد المشرِّع أي خصوصية للولايات تجعل لها نظاماً انتخابياً يختلف عن المتبع في المستوى القومي – المواد ٥٣-٦٣ من قانون الانتخابات. وتنبع أهمية الأمر من وجود قوى اجتماعية ولائية ومحلية لابد من منحها فرصة للتعبير عن نفسها محلياً وولائياً حتى لا يتم نقلها وتصعيدها إلى المستوى القومي. والبعض يتخوف من ظهور الأفكار الانعزالية والانفصالية، ولكن الرد أن غياب التمثيل المحلي والولائي لمثل هذه القوى والمصالح هو الذي دفع بها إلى المستوى القومي. وهنالك عدد كبير من الأحزاب الولائية المنشأ؛ ففي ولاية النيل الأبيض تقدم للترشيح لدوائر المستوى القومي ٢٦ حزباً،[٢٨] وفي الولاية الشمالية ٩ أحزاب،[٢٩] مما يعني أن هنالك قوى ولائية ومحلية يجب كبح جماح تطلعاتها ووقفها على المستوى الولائي والمحلي، كما تشهد كثير من الدول.

هنالك تجربة دستور جنوب السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، إذ يشير في المادة ١٧٣(٦) إلى أهمية استيعاب ومشاركة بعض المجموعات عن طريق تمثيلها في أجهزة ومؤسسات الحكم المحلي (مع ضعف الفوارق بين المستوى الولائي والمحلي)، خاصة في ظل الحراك السياسي والاجتماعي الذي أعقب توقيع اتفاقية السلام الشامل، مما يجعل من الأهمية إعطاء بعض المجموعات الفرصة للتعبير عن نفسها في إطار

(٢٨) اللجنة العليا للانتخابات بولاية النيل الأبيض.

(٢٩) اللجنة العليا للانتخابات بالولاية الشمالية، مصدر سابق، ص٥.

الحكم الولائي والمحلي. ونذكر بعض هذه المجموعات التي نصت المادة ١٧٣(٦) إلى تمثيلها:

- تشجيع مشاركة المجمعات المحلية والمنظمات القاعدية المحلية في إدارة شؤون الحكم المحلي وتعزيز الحوار بينها حول القضايا المحلية.
- تمثيل النوع في مؤسسات الحكم المحلي.
- الاعتراف بدور السلطات التقليدية والأعراف المحلية والاستفادة منها في نظام الحكم المحلي.
- إشراك المجتمعات في القرارات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية في مناطقها من أجل بناء بيئة صحية وآمنة.

فالولايات بمجالسها التشريعية – الولائية والمحلية – لابد أن يكون لها نظامها الانتخابي الموحَّد، والذي يختلف عن المستوى القومي. وللسودان تجربة ثرة في قانون الحكومات المحلية لسنة ١٩٥١ وبعض ماورد في قانون إدارة المديريات لسنة ١٩٦٠.

٥- نحو قانون جديد للانتخابات القومية

أشار الكثيرون من منتقدي قانون الانتخابات وانتخابات سنة ٢٠١٠ إلى كثير من المثالب والملاحظات ونتفق معهم في كثير مما ورد، مثل:

- حشد الكثير من التفاصيل والقواعد الإجرائية في القانون.
- تقييد بعض مراحل العملية الانتخابية بمواقيت وفترات زمنية محددة.
- بعض مواد القانون تتصف باللبس والغموض والتعارض مع قوانين أخرى.
- إعادة النظر في كثير من المواد الإجرائية.

- زيادة نسبة التمثيل النسبي إلى ٥٠٪ في المجالس التشريعية الولائية، ودمج قائمتي المرأة والحزبية في قائمة واحدة على أن يكون هنالك مرشح إمراة ورجل بالتناوب في ترتيب القائمة (أى عدد ورقتين اقتراع للمجلس التشريعي الولائي).
- اتباع صيغة أعلى البواقي بدلاً عن أعلى المتوسطات لإتاحة مزيد من التمثيل للأحزاب الصغيرة، بالتالي ضمان عدم سيطرة الأحزاب الكبيرة في تشكيل المؤسسات البرلمانية على المستويين الوطني والولائي.
- ضرورة أن تستمر المفوضية القومية للانتخابات.[٣٠]

مع الاحترام والاتفاق مع كثير من النقاط التي أوردها الخبيران – الوطني والأجنبي – في مسعاهما لإصلاح النظام الانتخابي إلا أن ملاحظاتهما اهتمت ببعض "العيوب التي شابت قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨ والتي أدت إلى صعوبة في تطبيقه، منها التفاصيل الإجرائية الكثيرة التي أفقدت المفوضية المرونة في إدارة الانتخابات، وتحديد الفترات الزمنية لعدد من مراحل الانتخابات".[٣١] ولكنهما أهملا حقيقة أن قانون الانتخابات جاء كأحد استحقاقات اتفاقية السلام الشامل، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليه في مرحلة ما بعد استقلال جنوب السودان. والمطلوب تحديد ملامح النظام السياسي الجديد قبيل التفكير في تعديل قانون الانتخابات أو إلغائه. وكخطوة أولى لابد من تحديد سمات النظام السياسي الجديد للسودان، وعلى النحو التالي:

(٣٠) المفوضية القومية للانتخابات، ملاحظات حول قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨، ٢٠١١/١٢/٢١، ص ١-٣.

(٣١) المفوضية القومية للانتخابات، مذكرة حول تعديل قانون الانتخابات، ٢٠١٢/٣/١٨.

أ- رغم استقلال جنوب السودان إلا أن السودان لايزال يحافظ على تعدد وتنوع أعراقه وثقافاته.

ب- كل الاتفاقيات التي تم توقيعها مع حملة السلاح في الجنوب والشرق والغرب تدعو إلى المشاركة السياسية الواسعة عبر المشورة الشعبية. ورغم اهتمام النخب في الوصول إلى تسويات تضمن لها نصيباً في السلطة والثروة، إلا أن النظام السياسي الناتج عن هذه الاتفاقيات والتسويات سيكون أكثر انفتاحاً ومشاركة إذا أحسن تطبيق واستغلال المشورة الشعبية.

ج- هنالك اتفاق تام بين مختلف القوى السياسية أن النظام الرئاسي واللامركزية الإدارية سيؤدي تطبيقها إلى تحقيق واستدامة السلام والاستقرار، وظهور "الولايات السودانية المتحدة" في المستقبل القريب، وليس بعد اتفاقية السلام الشامل في ٢٠٠٥ كما بشر مختار الأصم آنذاك.

إن تحقيق هدف الوصول إلى "الولايات السودانية المتحدة" يتطلب بناء نظام انتخابي جديد. وهنالك الكثير من الأفكار والمشاريع والمقترحات التي تعج بها الساحة السياسية، ومن بينها مقترح "الديمقراطية التوافقية طريقنا للاستقرار السياسي" الذي قدمه الطيب زين العابدين في سبتمبر ٢٠١٢. والمقترح يقوم على ما ذكره لايبهارت "أن النتيجة الأساسية التي خرج بها من تحليل المؤسسات السياسية في ١١٨ بلداً بين عامى ١٩٨٥ و٢٠٠٢ إن نظام التمثيل النسبي والاستقلال المناطقي (اللامركزية) كان لها الأثر الأكبر في استدامة السلام في أعقاب النزاعات المسلحة بتلك البلدان".[٣٢] ويشير الكاتب إلى أن:

(٣٢) الطيب زين العابدين (٢٠١٢): "الديمقراطية التوافقية طريقنا للاستقرار السياسي"، محاضرة قدمت بمركز مأمون بحيري، الخرطوم (سبتمبر).

الأنسب لحال السودان أن يؤسس نظامه اللامركزي على الأقاليم القديمة (دارفور،كردفان، الاقليم الأوسط، الشمالية، الاقليم الشرقي والخرطوم) التي أثبتت جدواها الإدارية والاقتصادية في الماضي، بل وتتسم بتقارب شخصيتها الثقافية والاجتماعية، مما يؤهلها أساساً لوحدات فيدرالية فاعلة. وينبغى زيادة الصلاحيات الدستورية للإقليم أكثر مما هي عليه في دستور ٢٠٠٥ حتى تعنى حكومته بكافة شؤونه الإدارية والخدمية والتنموية.[٣٣]

يقوم مقترح الطيب زين العابدين بخصوص الهيئة التشريعية القومية على مجلسين:

١- مجلس للنواب ينتخب من كل البلاد، وينبغي أن تجرى الانتخابات على أساس التمثيل النسبي الغالب لتمثيل معظم القوى السياسية والاجتماعية في البرلمان الاتحادي، وأن تخصص ٨٠٪ من المقاعد على أساس التمثيل النسبي و٢٠٪ للمقاعد الجغرافية الفردية. ولا يحدد سقف لتأهيل القائمة، بل يكون الفوز حسب قوة المقعد التي تحددها قسمة الناخبين على عدد المقاعد المخصصة للإقليم.

٢- مجلس للإقاليم تختار عضويته بواسطة المجالس التشريعية للأقاليم، ويعطى أي إقليم خمسة ممثلين، ويراعى في اختيارهم مناطق الإقليم المختلفة والتعددية السياسية الموجودة داخل المجلس التشريعي.

أما المجلس التشريعي للإقليم فيتم انتخابه "على غرار المركز، أي ٨٠٪ للقوائم النسبية و٢٠٪ للدوائر الجغرافية الفردية والحفاظ على نسبة ٢٥٪ للنساء، وليس من الضروري تمثيل القطاعات الإنتاجية أو الاتحادات المهنية في عضوية المجلس التشريعي الاقليمي.[٣٤]

(٣٣) نفس المصدر.

(٣٤) نفس المصدر.

يمكن تسجيل بعض الملاحظات حول مقترح الطيب زين العابدين على النحو التالي:

أ. إن البلاد التي تعمل بالديمقراطية التوافقية ولو بدرجات متفاوتة هي: كندا، وهولندا، وسويسرا، والسويد، ولبنان، وإسرائيل، والنمسا، وبلجيكا،[٣٥] وهي بلدان بلغت فيها "بلورة المصالح والتعبير عنها" درجة عالية من التوافق المجتمعي ونسبة عالية من التعليم والوعي (١٠٠٪)، وهو أمر لا يتوفر في السودان.

ب. إن العودة إلى نظام الأقاليم التاريخية أمر تقره حقائق التاريخ وتجليات الجغرافيا والميزة النسبية في الاقتصاد. ولكن الوضع الراهن الذي يتميز بعدد كبير من الولايات والمحليات وسيادة الإثنية والقبلية لا يسمح بالعودة إلى الأقاليم في الوقت الراهن.

ج. التسويات والاتفاقيات المختلفة بين الحكومة وحاملي السلاح قامت على قاعدة الاستئثار بنصيب الأسد من السلطة والثروة، كما قلنا، فلذلك فتحت الباب أمام التفتيت لإنشاء ولايات ومحليات ووحدات إدارية جديدة لإرضاء حملة السلاح أو أنصار الحزب الحاكم.

ذكر د. الطيب زين العابدين: "وأثبتت القوى السياسية السودانية أنها لا تصبر على انفراد جهة بالسلطة دون الآخرين ولو لسنوات قليلة حتى يتم التداول السلمي بعد كل انتخابات جديدة".[٣٦] وهذه الخاصية تعود إلى طبيعة الأحزاب السودانية الطائفية والعشائرية المنشأ في غالبيتها. وهو ما طبعها بنهج الأحزاب الإدارية التي لا تستطيع

(٣٥) نفس المصدر.

(٣٦) نفس المصدر.

مغادرة مركب السلطة. وهي "لاتملك قاعدة جماهيرية حقيقية، ولكنها ترنو دائماً إلى أن تشكل أغلبية أو تدخل في تحالف حكومي. وتؤثر ممارسة هذه الأحزاب لمسؤوليات الدولة، أو انتظارها المتوقع لتولي الشؤون العامة، على لغتها واستراتيجيتها بشكل دائم، سواءً كانت أحزاب محافظة أو إصلاحية أو كانت متجهة نحو اليمين أو الوسط أو اليسار".[٣٧]

كل هذه الأسباب تجعل من تطبيق "الديمقراطية التوافقية" أمراً عسير المنال. ولكن ميزة مقترح الطيب زين العابدين أنه يؤمِّن ويؤكد على جدوى التمثيل النسبي، ويعمل على زيادة نسبته إلى ٨٠٪ في النظام الانتخابي. إننا نؤمن بمثل ما بشَّر به الطيب زين العابدين، ولكننا نرى التدرج في تطبيق التمثيل النسبي وفقاً للتطور في بناء النظام السياسي في مرحلة ما بعد استقلال جنوب السودان.

إن المقترح الوارد أدناه (الصندوق رقم ٤) يقوم على التدرج في الانتقال التام نحو التمثيل النسبي، وتقوم قاعدة المقترح على الولاية لتحقيق مشروع "الولايات السودانية المتحدة"، والذي يهدف إلى تحقيق الوحدة الطوعية والتكامل بين هذه الولايات. كما أن من مزاياه منح الفرصة للأحزاب والقوى الاجتماعية للمشاركة في المستوى المناسب لها (القومي، الولائي أو المحلي)، مما يؤدي إلى اختفاء عدد كبير من الأحزاب الحالية على المستوى القومي.

(٣٧) وردت في عوض السيد الكرسني (٢٠٠٧): "إعداد برنامج الحزب السياسي"، برنامج الحزب السياسي تحرير الطيب حاج عطية، الخرطوم: سولو للطباعة والنشر، الخرطوم، ص ٧٠.

الصندوق رقم (٤)

١- انتخابات المجلس الوطني

أ. استمرار النظام الانتخابي الوارد في قانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨ – المادة ٢٩(٢) ليتم تعديلها لتقرأ: "٤٠٪ يتم انتخابهم لتمثيل الدوائر الجغرافية و٦٠٪ على أساس التمثيل النسبي لقوائم مغلقة حزبية أو غيرها".

ب. الاحتفاظ للمرأة بنسبة ٢٥٪ من مقاعد التمثيل النسبي في قائمة مغلقة واحدة مع الرجال، حزبية كانت أو غيرها. على أن يتم حساب هذه النسبة من المقاعد التي تنالها القائمة.

ج. إلغاء نسبة الـ ٤٪ المؤهلة للمنافسة على مقاعد انتخابات القوائم – المادة ٣٣(٤) من قانون الانتخابات.

د. إلغاء المادة ٣٣(٦) من قانون الانتخابات الخاصة بملء المقاعد المتبقية على طريقة أعلى المتوسطات، على أن تعوض القائمة بمقاعد تماثل ما تحصل عليه من أصوات على مستوى الولاية شريطة أن تكون القائمة قد حصلت على ثلاثة مقاعد من المقاعد الجغرافية المخصصة للولاية في انتخابات المجلس الوطني.

٢- انتخابات مجلس الولايات

- حددت المادة ٨٥(١) من الدستور الانتقالي طريقة انتخاب مجلس الولايات، وترك تحديد الأصوات اللازمة للانتخاب لقانون الانتخابات – المادة ٢٩(٣-أ). فيمكن تعديل هذه الفقرة لتقرأ: "الحاصلان على نسبة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي للولاية".

٣- انتخابات مجلس تشريعي الولاية

أ. تخصيص نسبة ٤٠٪ من مقاعد المجلس التشريعي للدوائر الجغرافية.

ب. تخصيص ٥٠٪ من المقاعد للتمثيل النسبي في دوائر مغلقة للأحزاب أو غيرها، مع الاحتفاظ للمرأة بنسبة ٢٥٪ من المقاعد التي نالتها القائمة.

ج. تخصيص ١٠٪ من المقاعد لتمثيل التكنوقراط، والعمال، والمزارعين، والشباب، والرعاة، والغرفة التجارية في قوائم مغلقة، حزبية أو غيرها، عن طريق التمثيل النسبي.

د. إلغاء نسبة الـ ٤٪ المؤهلة للمنافسة في انتخابات القوائم.

هـ. إلغاء المادة ٣٣(٦) من قانون الانتخابات الخاص بملء المقاعد المتبقية، على أن يتم تعويض القائمة الحزبية أو غيرها شريطة حصولها على ثلاثة مقاعد جغرافية في انتخابات مجلس تشريعي الولاية.

و. لمجلس تشريعي الولاية اختصاص وضع وإجازة قانون انتخابات المجالس التشريعية للمحليات، ويسري القانون بعد اعتماده من مجلس الولايات. ويكون النظام الانتخابي هو المذكور في انتخابات مجلس تشريعي الولاية.

إن النظام الانتخابي هو "روح" أي قانون للانتخابات، ولكن هذا لا يعني إهمال كل الملاحظات التي قدمتها اللجان العليا للانتخابات بالولايات، وتم ذكر بعضها في هذه الورقة ومناقشته، بجانب آراء الخبراء وتوصيات ورش العمل المختلفة لقانون الانتخابات القومية لسنة ٢٠٠٨. إن إصلاح النظام الانتخابي هو خطوة نحو المشاركة الواسعة في صنع السياسات العامة، مما يفتح الباب أمام إكمال حلقات بناء النظام السياسي برمته.